

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

**МІШИНА Наталя Вікторівна**

УДК 352.001.36

**ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ:  
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;  
муніципальне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий консультант** доктор юридичних наук, професор  
**ОРЗІХ Марко Пилипович**,  
Одеська національна юридична академія,  
завідувач кафедри конституційного права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**ГЕОРГІЦА Аурел Зіновійович**,  
Чернівецький національний університет  
ім. Ю. Федьковича,  
завідувач кафедри міжнародного права;

доктор юридичних наук, професор  
**МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович**,  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ,  
начальник навчально-наукового інституту  
підготовки фахівців міліції громадської безпеки;

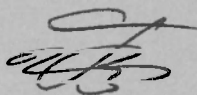
доктор юридичних наук, доцент  
**ФРИЦЬКИЙ Юрій Олегович**,  
Відкритий міжнародний університет  
розвитку людини «Україна»,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права

Захист відбудеться 9 липня 2010 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2010 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** В умовах посилення впливу глобалізації та інтеграції на суспільне і державно-правове буття України актуалізуються багатоманітні за природою та призначенням процеси сприйняття світового, європогенного за сутністю, досвіду державотворення, становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні. Ці процеси вирішально впливають на життя країни, сприяють, як слушно зазначив Конституційний Суд України, «розвитку громадського самоврядування, тобто самоорганізації громадян за місцем проживання, роботи, навчання або за іншими ознаками в межах, визначених Конституцією України і законами України» (справа № 1-3/2008 від 10 січня 2008 р.). Тенденція сприяння самоорганізації населення, також і територіальної, цілком відповідає новітнім європейським стандартам, закріпленим у конституційних документах ЄС. Так, Лісабонський договір 2007 р., який набув чинності 1 грудня 2009 р., наголошує на необхідності «реалізації принципу субсидіарності» і «відкритості функціонування всіх органів ЄС із метою широкого залучення інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні».

Актуальність теми дисертації зростає з огляду на те, що розбудова інституту територіальної самоорганізації населення в Україні є одним із напрямків реалізації муніципальної реформи. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи запропоновано забезпечити «розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення».

Органи самоорганізації населення (далі – органи СОН) досліджувалися радянськими державознавцями. Положення і висновки, що містяться в їхніх наукових роботах, можуть служити базою для дослідження цих органів сьогодні. Однак ці праці ґрунтуються на тоталітарному законодавстві і тому є недостатніми для вивчення сучасних органів СОН. Попри увагу вітчизняних учених до органів місцевого самоврядування, досі бракує комплексних досліджень органів СОН. Виняток становлять праці О. В. Батанова, О. Д. Лазор, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, М. П. Орзіх, С. Є. Саханенка та ін.

До системи місцевого самоврядування органи СОН було включено у 1990 р. (у дослідженні надається перевага порівняльно-правовому аналізу сучасного періоду їх існування), але й досі існує багато проблем, пов'язаних із їхнім створенням і функціонуванням. Одна з них полягає у відсутності в законодавстві єдності щодо природи і ролі органів СОН. Аналізуючи чинне законодавство, вчені розглядають органи СОН як такі, що мають публічну (В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, О. В. Прієшкіна), громадську (В. І. Брудний, А. С. Крупнік, О. С. Орловський) або змішану, публічно-громадську (Д. В. Кольцова, О. Г. Остапенко) природу. Існування цієї неоднозначності на нормативному рівні зумовлює невизначеність

із місцем органів самоорганізації населення у сучасному українському суспільстві, із напрямками їх розвитку. Доктринальне пізнання закономірностей і властивостей створення, розвитку і функціонування органів самоорганізації населення сприятиме оновленню нормативно-правових актів про них, яке доцільно здійснювати після поглиблення теоретико-методологічної бази, з використанням єдиного комплексного підходу, який має ґрунтуватися як на історії та сучасному вітчизняному досвіді, так і на теорії і практиці територіальної самоорганізації населення у зарубіжних країнах.

Зарубіжним аналогам органів самоорганізації населення присвячені праці українських і російських учених І.Є. Кокарева (публіцистичні огляди функціонування органів СОН у США), О.С. Орловського (статті у фахових виданнях з юридичних наук про відповідний досвід США, Польщі), О.С. Шоміної (дисертація на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук, де йдеться про досвід Швеції, Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії). Але, за винятком статей О.С. Орловського, у наведених працях не враховано особливостей національного і зарубіжного конституційного і муніципального права. Отже, у вітчизняній юридичній науці бракує загальнотеоретичних досліджень органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах.

Наведене зумовило вибір теми і мети дослідження, його наукову новизну і практичне значення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дослідження є частиною загальної проблеми, за якою працювала Одеська національна юридична академія: «Традиції та новачі в сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), а також республіканської програми, за якою працювала кафедра конституційного права Одеської національної юридичної академії «Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави» (реєстраційний номер Державного комітету України з питань науки і технологій – 08.06.03/001-93).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексний порівняльно-правовий аналіз органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах, визначення напрямків подальшого розвитку цих органів в Україні та пріоритетного напрямку, розроблення рекомендацій з удосконалення концепції здійснення нормативно-правового забезпечення їх розвитку.

Визначена мета зумовила постановку та вирішення таких завдань:

охарактеризувати вплив основних теорій про природу місцевого самоврядування (громадської, державної і громадсько-державної) на органи СОН в Україні і в зарубіжних країнах;

дослідити природу органів СОН, їх місце у суспільстві;

сформулювати визначення органів СОН, виявити їх функції, охарактеризувати повноваження органів СОН;

розробити методiku пошуку аналогів органів СОН у зарубіжних країнах;

виявити та систематизувати сучасні напрямки розвитку органів СОН у світі, за кожним напрямком виявити типові держави для більш детального вивчення досвіду створення й функціонування органів СОН та їх нормативно-правової регламентації;

дослідити нормативно-правову регламентацію створення й діяльності органів СОН і за результатами порівняльного дослідження визначити проблеми, що потребують нагального вирішення в Україні (з огляду на наявність вимог до обсягу дисертаційного дослідження розглянуто матеріали міських органів СОН);

дослідити виникнення і становлення міських органів СОН на території України та виявити основні тенденції нормативно-правової регламентації їх створення й функціонування в Україні;

визначити можливі напрямки подальшого розвитку органів СОН в Україні, у тому числі – пріоритетний напрямок;

запропонувати концепцію нормативно-правового регулювання створення й функціонування органів СОН в Україні за кожним із запропонованих напрямків, приділяючи основну увагу тому напрямку, якому надано пріоритет.

*Об'єктом дослідження* є суспільні процеси територіальної самоорганізації населення, що виникають при створенні й функціонуванні органів СОН у містах.

*Предметом дослідження* є обґрунтовані порівняльно-правовим аналізом процеси доктринального і нормативно-правового забезпечення створення й діяльності міських органів СОН.

*Методи дослідження.* Для одержання достовірних наукових результатів у дисертації, виходячи з принципу єдності предмета і методів дослідження, застосовувалася система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Правові явища аналізувалися з використанням діалектичного підходу, виходячи з принципів історизму, системності дослідження та єдності об'єктивного й суб'єктивного. У дослідженні застосовувалися такі методи: порівняльно-правовий (для характеристики і компаративістського аналізу нормативних актів, які регламентують створення й функціонування органів СОН в Україні й зарубіжних країнах; дослідження процесів самоорганізації супроводжувалося поєднанням цього метода із синергетичним підходом, пп. 1.1, 1.3, 1.4, 3.1–3.3, 4.1–4.3; у п. 2.3 – для дослідження і порівняльного аналізу вітчизняних нормативних актів, які регламентували створення і діяльність органів СОН в Україні в різні історичні періоди); історичний (для розгляду виникнення і розвитку органів СОН у містах, пп. 1.1, 2.1–2.3.); герменевтичний (для пізнання сутності термінології, яка використовується, пп. 1.1–1.4, 4.2); аналізу

і синтезу (для дослідження громадянського суспільства, добровільного неприбуткового сектора, пп. 1.1, 3.3, 4.2, 4.3); індукції і дедукції (для розгляду національного і зарубіжного досвіду з метою визначення місця органів СОН у суспільстві, пп. 1.1, 4.1); моделювання й прогнозування (для формулювання пропозицій із вдосконалення чинного законодавства України та для виявлення і систематизації сучасних напрямків розвитку органів СОН, пп. 3.3, 4.1–4.3.); статистичний (для дослідження динаміки кількості органів СОН в Україні, пп. 1.3, 2.2). Застосування цих та інших методів наукового пізнання гарантувало об'єктивність і достовірність компаративістського дослідження органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах і розв'язання поставлених цілей та завдань.

Теоретичною основою дослідження стали концептуальні положення, що містяться в працях вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: В. Б. Авер'янов, Х. Анхайер, М. О. Баймуратов, Г. В. Барабашев, В. І. Борденюк, Л. В. Бориславський, І. П. Бутко, Л. Р. Біла-Тіунова, Дж. Гартон, А. З. Георгіца, І. П. Голосніченко, М. А. Дамірлі, Є. В. Додін, В. В. Дудченко, Дж. Кендал, А. А. Козловський, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, Б. А. Кормич, С. В. Ківалов, Н. М. Крестовська, М. Ліпські, О. В. Марделяк, Н. Р. Нижник, Ю. М. Оборотов, Р. Патнем, А. В. Портнов, М. О. Пухтинський, О. В. Пушкіна, П. М. Рабінович, Л. Саламон, С. Сміт, Н. О. Соловйова, Б. О. Страшун, В. М. Шаповал, Н. Г. Шукліна, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький, О. І. Харитонова, А. Є. Чигир, С. В. Шевчук, Ц. А. Ямпольська та ін.

Нормативну та емпіричну основу дослідження становлять історико-правові джерела вітчизняного і зарубіжного права, міжнародні правові документи, чинне законодавство України, інтерпретаційні акти Конституційного Суду України, практика Верховного Суду України та судів загальної юрисдикції, зарубіжне законодавство та акти прецедентного права, політико-програмні документи, статистичні відомості, матеріали преси та інтернет-ресурсів. Розглянуто досвід більш ніж 40 країн, серед яких колишні республіки СРСР (Естонська Республіка, Республіка Азербайджан, Республіка Беларусь, Республіка Вірменія, Республіка Молдова, Республіка Казахстан, Республіка Туркменістан, Республіка Узбекистан, Російська Федерація), колишні соціалістичні країни і країни соціалістичної орієнтації (Демократична Республіка Конго, Республіка Ангола, Республіка Македонія, Республіка Польща, Республіка Словенія, Республіка Чорногорія, Словацька Республіка, Федеративна Демократична Республіка Ефіопія), держави із давніми демократичними традиціями (Італійська Республіка, Канада, Королівство Іспанія, США, Республіка Ірландія, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Французька Республіка, ФРН, Японія). При проведенні порівняльно-правового дослідження обрані країни було поділено на дві групи в залежності від того, чи належать аналоги органів СОН до муніципальної системи; у кожній групі виявлено типову країну, досвід якої вивчався

найбільш докладно. Серед держав, у яких аналоги органів СОН належать до системи місцевого самоврядування, такою країною стала Російська Федерація, серед держав другої групи – Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії (Англія і Уельс).

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим в українській юридичній науці монографічним порівняльно-правовим дослідженням органів СОН в Україні й зарубіжних країнах. У результаті здійсненого дослідження вдосконалено доктринальне підґрунтя створення й функціонування органів СОН в Україні, запропоновано основні напрямки їх подальшого розвитку (із визначенням пріоритетного напрямку) та надано пропозиції щодо правової регламентації їх створення й діяльності.

У дисертаційному дослідженні сформульовано нові положення і висновки, до найбільш значущих із яких належать:

**уперше:**

сформульовано висновок щодо впливу на органи СОН основних теорій про природу місцевого самоврядування (громадської, державної, громадсько-державної);

доведено, що на сучасному етапі практика використання громадсько-державної теорії місцевого самоврядування є настільки неоднаковою, що доцільно розмежовувати громадсько-державну теорію, яка тяжіє до державної теорії місцевого самоврядування, і громадсько-державну теорію, яка тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування;

запропоновано методик пошуку зарубіжних аналогів органів СОН;

обґрунтовано, що зарубіжні країни з метою вивчення досвіду створення й функціонування органів СОН доцільно групувати залежно від того, чи належать ці органи до національних муніципальних систем; на підставі порівняльно-правового аналізу виявлено типову країну кожної групи, досвід якої є найбільш цікавим для України;

виявлено закономірності у здійсненні нормативно-правової регламентації створення й діяльності аналогів органів СОН у зарубіжних країнах;

простежено нормативно-правову регламентацію створення й діяльності міських органів СОН на території України з початку ХХ ст. до теперішнього часу; висвітлено причини й підґрунтя їх появи;

виявлено, що, уперше виникнувши на території України як інститути із громадською природою на початку ХХ ст., міські органи СОН були одержавлені у середині 30-х рр. минулого століття, і тільки з проголошенням незалежності України почали набувати громадських рис;

визначено організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення в Україні у порівнянні із зарубіжними країнами;

доведено, що на сучасному етапі в Україні існують органи СОН як із громадською, так і з публічною природою; кількість останніх є більшою. Обґрунтовано, що це зумовлено змістом нормативно-правових актів, які регламентують порядок створення й функціонування органів СОН;

запропоновано два основні напрямки подальшого розвитку органів СОН в Україні у межах муніципальної реформи: перший напрямок передбачає їх виключення із системи місцевого самоврядування (доведено ефективність для України саме цього підходу), а другий – залишення органів СОН у цій системі;

сформульовано (за матеріалами компаративістського дослідження) пропозиції для нагального перегляду актів, що регламентують створення й діяльність органів СОН в Україні;

представлено концепцію нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН в Україні у разі їх виключення із системи місцевого самоврядування, для заміни притаманних їм нині публічних рис на громадські;

сформульовано концепцію нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН в Україні у разі їх подальшого розвитку як елемента системи місцевого самоврядування, для заміни притаманних їм нині громадських рис на публічні;

**по-новому:**

сформульовано перелік функцій органів СОН;

обгрунтовано, що перші міські органи СОН України виникли не в середині 30-х рр. минулого століття за ініціативи радянської влади (О. Орловський, А. Цукерман та ін.), а в 1917 р., коли на більшій частині території сучасної України її ще не було встановлено, за ініціативи мешканців будинків. Вони мали громадську природу до 30-х рр. минулого століття, коли поява значної чисельності громадських утворень привернула до органів СОН увагу уряду, що спричинило їх одержавлення;

наведено підтвердження того, що нормативно-правова регламентація створення й діяльності органів СОН в УРСР здійснювалася фрагментарно, найчастіше місцевими радами міст, до 1949 р., коли на республіканському рівні було врегульовано створення й діяльність деяких їхніх видів (з 1975 р. – всіх видів органів СОН);

**удосконалено:**

визначення поняття «органи самоорганізації населення»; на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах наведено нові підстави для класифікації цих органів та уточнено існуючі класифікації;

визначення поняття «територіальна мікрогромада»; на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах запропоновано підстави для класифікації територіальних мікрогромад;

визначення предмета відання органів СОН в Україні;

визначення переліку власних повноважень, які надаються органам СОН при їх створенні й у процесі їх функціонування (на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах);



угруповання нормативно-правових актів, які регламентують створення й діяльність органів СОН в Україні;

наукові погляди на розвиток органів СОН у незалежній Україні і на зміни у їх правовому становищі протягом 1990 – 2009 рр.;

*набули подальшого розвитку ідеї та положення:*

про територіальну самоорганізацію населення у світі;

про громадську теорію місцевого самоврядування; змодельовано риси органів СОН при її використанні;

про громадянське суспільство і його складову – третій (добровільний неприбутковий) сектор суспільства;

про доктринальне забезпечення процесу делегування органам СОН деяких повноважень місцевих рад в Україні (за підсумками компаративістського дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах);

про вдосконалення нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів СОН в Україні (з використанням засобів порівняльно-правового аналізу органів СОН в Україні й зарубіжних країнах);

про національний історичний і сучасний зарубіжний досвід співпраці органів СОН з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами добровільного неприбуткового сектора з метою більш ефективної реалізації власних повноважень (на підставі порівняльно-правового дослідження органів СОН в Україні й зарубіжних країнах).

**Практичне значення одержаних результатів.** У дисертації на підставі вивчення зарубіжного досвіду запропоновано можливі напрямки розвитку органів СОН з урахуванням основних напрямків розбудови громадянського суспільства й муніципальної реформи в Україні, а також концепцію здійснення нормативно-правової регламентації створення й діяльності цих органів за кожним напрямком.

Основні положення, висновки та рекомендації дослідження можуть бути використані у:

науково-дослідній роботі – для подальшого розроблення проблем місцевого самоврядування, зміцнення громадянського суспільства і локальної демократії, для теоретичного обґрунтування муніципальної реформи у частині наближення до міжнародно-правових муніципальних стандартів;

законотворчій діяльності – для вдосконалення чинного законодавства України, перш за все – Законів «Про органи самоорганізації населення» і «Про місцеве самоврядування в Україні»;

юридичній практиці – працівниками державних органів і органів місцевого самоврядування, які взаємодіють з органами СОН, посадовими особами й активістами органів СОН;

сфері підготовки фахівців із правознавства – при розробленні навчальних програм із конституційного права України, муніципального права України, державного права зарубіжних країн;

правовиховній роботі – для підвищення рівня правової культури населення, депутатів місцевих рад і службовців органів місцевого самоврядування, посадових осіб та активістів органів СОН, пересічних членів територіальних мікрогромад.

Матеріали дисертаційного дослідження впроваджено:

у нормопроєктну діяльність при: а) підготовці ініційованої дисертантом та наданої до Комітету з питань державного будівництва і місцевого самоврядування Верховної Ради України нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення в Україні» (довідка кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії від 14 грудня 2009 р. № 103); б) підготовці ініційованої Всеукраїнською асоціацією сприяння місцевому самоврядуванню нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення в Україні» (довідка-підтвердження Всеукраїнської асоціації сприяння місцевому самоврядуванню від 14 грудня 2009 р. № 12); в) підготовці правової позиції науковців кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії щодо права органу місцевого самоврядування скасовувати свої рішення, прийняті раніше, чи вносити до них зміни – на запит Конституційного Суду України (довідка кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії від 14 грудня 2009 р. № 102); г) наданні відзиву на проект Статуту територіальної громади міста Одеси, підготовлений робочою групою за конкурсом щодо визначення переможця – наукової установи з розробки Статуту територіальної громади міста Одеси за дорученням Одеської міської ради (довідка кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії від 14 грудня 2009 р. № 104);

у правозастосовну практику при: а) діяльності громадської організації «Лицем до лиця» (довідка громадської організації «Лицем до лиця» від 11 грудня 2009 р. № 32); б) діяльності органу самоорганізації населення – комітету мікрорайону «Золотий Берег» (довідка органу СОН – комітету мікрорайону «Золотий Берег» від 7 грудня 2009 р. № 29); в) утворенні органу СОН багатоквартирного будинку (м. Одеса, пров. Успенський, голова ініціативної групи Т. М. Кучинська), утворення квартального органу СОН – голова ініціативної групи Т. В. Стоянова (м. Одеса, вул. Скворцова), утворення сільського органу СОН – голова ініціативної групи В. В. Седяшева (с. Фонтанка – 2 Одеської області). Ці органи СОН перебувають у процесі утворення; г) діяльності органу самоорганізації населення – комітету мікрорайону «Жеваховський» (довідка органу СОН – комітету мікрорайону «Жеваховський» від 11 грудня 2009 р. № 10/12);

у навчальний процес при:

викладанні навчальних дисциплін «Муніципальне право України», «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Основи правознавства України», «Теорія держави і права» і при підготовці навчально-методичних матеріалів із зазначених курсів;

викладанні англomовних спецкурсів «Порівняльне муніципальне право», «Сучасні концепції у конституційному праві: країни родини загального права», «Права людини в Україні» і при підготовці навчально-методичних матеріалів із зазначених курсів;

здійсненні керівництва дипломними і магістерськими роботами.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації обговорювалися на:

засіданнях кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії, кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, на щотижневих зустрічах аспірантів юридичного факультету Королівського коледжу Лондона Університету Лондона;

методологічному семінарі професорсько-викладацького складу Одеської національної юридичної академії;

міжнародних і всеукраїнських конференціях, симпозіумах, семінарах, круглих столах і громадських слуханнях, серед яких: I конференція органів самоорганізації населення м. Одеса «Механізми конструктивної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення» (Одеса, 2005 р.); Всеукраїнський науково-практичний семінар «Місцеві ініціативи як форма локальної демократії» (Одеса, 2005 р.); круглий стіл «Територіальна організація влади в Україні: проблеми наближення до Європейських стандартів» (Одеса, 2005 р.); симпозіум Towards a Global Bio-Policy? The UNESCO Universal Declaration on Bioethics and Human Rights in Perspective (Лондон, 2007 р.); науково-практичний семінар: «Європейський союз: 50 років після Римських угод. Євроінтеграційні перспективи України: нові моделі» (Одеса, 2007 р.); науково-практичний семінар «Зв'язок науки конституційного (державного) права з юридичною практикою в історії одеської школи права» (Одеса, 2007 р.); круглий стіл «Благоустрій міста: проблеми та шляхи вирішення» (Миколаїв, 2007 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри» (Одеса, 2008 р.); III Всеукраїнський круглий стіл «Актуальні проблеми філософії права (юридична герменевтика)» (Одеса, 2008 р.); IV Всеукраїнська науково-практична конференція «Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення» (Одеса, 2008 р.); міжнародна наукова конференція «Питання удосконалення методології сучасної юриспруденції (пам'яті професора О. В. Сурілова)» (Одеса, 2008 р.); Круглий стіл «Нова Конституція – чому? Як? Коли?» (Одеса, 2008 р.); III Всеукраїнський круглий стіл «Актуальні проблеми філософії права (юридична герменевтика)» (Одеса, 2008 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми становлення і розвитку конституційної держави в Україні» (Хмельницький, 2008 р.); III міжнародний науковий семінар «Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи

розвитку» (Партеніт, Автономна республіка Крим, 2008 р.); щорічні Всеукраїнські громадські слухання «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (Одеса, 2009 р.); круглий стіл «Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку» (Харків, 2009 р.); Всеукраїнська наукова конференція «Проблеми розвитку місцевого самоврядування в аспекті євроінтеграції України» (Харків, 2009 р.);

звітних конференціях науково-викладацького складу Одеської національної юридичної академії, Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

тренінгах Програми розвитку ООН (ПРООН) в Азербайджані (Баку, 2008 р.), в Таджикистані (Душанбе, 2009 р.); II міжнародній школі соціального менеджменту та громадянських ініціатив (Друскінінкай, Литва, 2005 р.); тренінгу програми сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Інформаційна діяльність органів місцевого самоврядування як основа інформаційної відкритості» (Одеса, 2009 р.), навчальному курсі Американського університету в Парижі «Європейська місцева демократія» (Париж, 2009); на навчальному курсі Центральноєвропейського університету «Викладання правознавства, прав людини і етики» (Будапешт, 2009 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації знайшли відображення у двох монографіях, двадцяти семи статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, та у двадцяти дев'яти інших публікаціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, що поділяються на 13 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 595 сторінок. Список використаних джерел містить 732 найменування, які розміщені на 84 сторінках; 5 додатків розміщено на 55 сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У Вступі обгрунтовано актуальність теми, визначено зв'язок роботи з науковими планами, поставлено мету та визначено завдання дослідження, його об'єкт, предмет, методологію, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про їхню апробацію та опублікування.

Перший розділ «Загальнотеоретичні засади дослідження органів самоорганізації населення» складається із чотирьох підрозділів і присвячений характеристиці сучасного стану вивченості органів СОН, їх порівняльно-правових досліджень, а також понятійно-категоріального апарату і проблем, які виникають у процесі порівняльно-правового аналізу створення й функціонування цих органів.

**Підрозділ 1.1. «Огляд стану порівняльних досліджень органів самоорганізації населення і методика пошуку об'єктів порівняння»** починається з характеристики порівняльно-правових досліджень органів СОН, яких було здійснено за часів їх існування. Робиться висновок про те, що двома основними причинами невеликої кількості таких досліджень є мовний бар'єр й утрудненість пошуку аналогів органів СОН у зарубіжних країнах.

З метою вирішення останньої проблеми запропоновано авторську методику пошуку зарубіжних аналогів органів СОН, яка передбачає два послідовні етапи:

вивчення муніципальної системи країни. У деяких державах, переважно пострадянських, аналоги органів СОН належать до неї і мають публічну природу;

якщо аналогів органів СОН не знайдено в муніципальній системі, – продовжувати їх пошук серед інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектора суспільства.

Виявлено, що у більшості зарубіжних країн аналоги органів СОН функціонують у добровільному неприбутковому секторі і мають громадську природу. З метою з'ясування ознак інститутів цього сектора виявлено його місце у полісекторній моделі суспільства, у громадянському суспільстві, яке розглядається як сукупність добровільного неприбуткового (третього) і родинного секторів. За результатами порівняльно-правового дослідження удосконалено нормативну, функціональну, економічну і структурно-операційну дефініції добровільного неприбуткового сектора та визначено основні ознаки його інститутів: організаційна єдність; громадська природа; заснування інституту з метою, іншою, ніж отримання прибутку; заснування інституту без тиску з боку органів публічної влади та їх посадових осіб і його існування завдяки добровільній фінансовій і трудовій підтримці населення; самостійне керування своїми справами.

Для проведення порівняльно-правового дослідження запропоновано зарубіжні країни поділяти на дві групи залежно від того, чи належать органи СОН до муніципальної системи.

При розгляді держав, у яких органи СОН належать до муніципальної системи, виявлено, що типовою країною цієї групи є Російська Федерація. Виявлено, що вивчення її практики є актуальним для України з огляду на спільний історичний досвід і на подібність правових систем і систем місцевого самоврядування. За допомогою методики пошуку об'єктів для порівняльно-правових досліджень органів СОН визначено, що їх аналогами в Російській Федерації є органи територіального громадського самоврядування.

При розгляді держав, у яких органи СОН не належать до муніципальної системи, виявлено, що типовою країною цієї групи є Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство). Вивчення його досвіду є актуальним для України з огляду на давні

демократичні традиції цієї держави у сфері територіальної самоорганізації населення та успіхи в адаптації національного законодавства до стандартів ЄС. За допомогою методики пошуку об'єктів для порівняльно-правових досліджень органів СОН визначено, що їх аналогами у Сполученому Королівстві є центри місцевих співтовариств.

Надано стислий огляд виникнення, становлення і сучасного стану органів СОН у типових країнах.

**Підрозділ 1.2. «Ретроспектива досліджень органів самоорганізації населення»** присвячено аналізу доктринальних публікацій з проблемних питань створення й діяльності органів СОН; розгляд праць відомих правознавців і практичних працівників здійснено в хронологічному порядку. Виокремлено три періоди, упродовж яких спостерігався найбільший інтерес до цих органів.

Перший період припадає на середину 30-х рр. минулого століття і представлений працями Н. Валевського, Г. Михайлова, П. Срібного, С. Чугунова та ін. Виявлено, що в цей період роботи про органи СОН були невеликими за обсягом, мали переважно описовий характер і супроводжувалися лише кількома критичними зауваженнями авторів.

Другий період, упродовж якого спостерігався найбільший інтерес до органів СОН, датується 1960–1970 рр. і поданий публікаціями І. Бутка, К. Камілова, Ю. Козлова, М. Корнієнка, А. Лук'янова і Б. Лазарева, Г. Стоянова, Ц. Ямпольської та ін. Резюмовано, що в цей період дослідження органів СОН набули більш ґрунтовного характеру, однак праць, присвячених виключно цим органам, було небагато. Це пов'язано з тим, що автори зосереджували свою увагу на органах громадської самодіяльності, одним із видів яких були органи СОН. Але саме в цей період було закладено теоретичний фундамент для подальшого розвитку нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН.

Третій період почався у 2001 р., після прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення». Констатовано, що в цей період опубліковано 2 монографії автора дисертаційного дослідження, захищено кандидатські дисертації Д. Кольцової, О. Орловського, О. Остапенко, вийшла друком науково-практична серія із 8 брошур про органи СОН О. Орловського, А. Крупнікі і В. Брудного. Визначено, що на сучасному етапі вчені розглядають органи СОН як елемент системи місцевого самоврядування демократичної держави, тобто як самостійні, а не такі, що «опікуються» місцевими радами, інститути. Зазначено, що такий підхід має і певні вади: майже всі праці присвячено вивченню виключно органів СОН, а не цих органів у системі місцевого самоврядування. У свою чергу, дослідники місцевого самоврядування в Україні вкрай рідко звертаються до проблем створення й функціонування органів СОН, обмежуючись при цьому стислим відтворенням положень законів.

**Підрозділ 1.3. «Територіальна самоорганізація населення в Україні й зарубіжних країнах»** присвячено розгляду самоорганізації населення

за інтересами та за місцем проживання. Особлива увага приділяється територіальній самоорганізації населення як самостійній організації фізичними особами своєї роботи, поведінки для задоволення власних потреб, що виникають унаслідок проживання в межах населеного пункту. Виявлено організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення в Україні і в типових країнах, проведено компаративістський аналіз цих форм.

Із використанням засобів порівняльно-правового дослідження розглянуто природу органів СОН, доведено її залежність від суб'єкта, який ініціює створення органу СОН, джерел фінансування діяльності цих органів та їх персонального складу. Зроблено висновок про те, що в зарубіжних країнах органам СОН притаманна або виключно громадська, або виключно публічна природа (якщо вони належать до муніципальної системи). Констатовано, що нині в Україні є можливим існування органів СОН як із громадською, так і з публічною природою, хоча кількість останніх є значно більшою. Резюмовано, що при порівняльно-правовому аналізі не виявлено держав, в яких водночас існували б аналоги органів СОН і з публічною, і з громадською природою, як в Україні.

**Підрозділ 1.4. «Органи самоорганізації населення і територіальні мікрогромади: поняття і види»** починається з порівняння характеристик терміна «органи самоорганізації населення» та характеристик інших термінів, які існували для найменування цих органів в Україні, та їх зарубіжних аналогів.

Надано пропозиції щодо уніфікації дефініції органів СОН у чинному законодавстві України і щодо її вдосконалення. Для цього, за результатами огляду зарубіжного досвіду, запропоновано використовувати термін «територіальна мікрогромада»; пропозиція висунута на підставі вивчення дефініцій та основних ознак термінів «територіальна громада» і «сусідське співтовариство». Термін «територіальна мікрогромада» використано для окреслення кола осіб, інтереси яких представляє орган СОН. На матеріалах зарубіжних країн запропоновано декілька класифікацій територіальних мікрогромад, які доцільно враховувати при проведенні компаративістських досліджень органів СОН. Це класифікації територіальних мікрогромад за такими підставами: за типом населеного пункту, в якому вони існують (сільський або міський); за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах [на маленькі (до 500 членів, що мають право голосу на місцевих виборах) і великі]; залежно від того, чи було реалізовано членами територіальної мікрогромади право на самоорганізацію населення за місцем проживання (на територіальні мікрогромади, які не мають свого постійного органу або організації, і мікрогромади, члени яких реалізували своє право на територіальну самоорганізацію, створивши, наприклад, орган СОН).

У складі територіальної мікрогромади виокремлено коло осіб, які мають право ініціювати створення органу СОН, обирати його персональний

склад і бути обраними до нього. Виявлено невідповідність між положеннями Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими актами стосовно кола цих осіб, коли йдеться про іноземних громадян та осіб без громадянства. Наведено аргументи на користь і проти надання цим особам прав ініціювати створення органу СОН, обирати його персональний склад і бути обраними до нього, вивчено відповідний зарубіжний досвід. Рекомендовано, дотримуючись міжнародних стандартів локальної демократії, привести чинне законодавство України у відповідність до конституційних норм. Розкрито проблеми, які виникають в іноземних осіб та осіб без громадянства при реалізації прав ініціювати створення органу СОН, обирати його персональний склад і бути обраними до нього, і наведено шляхи їх вирішення.

Надано пропозиції з класифікації органів СОН, які доцільно враховувати при проведенні порівняльно-правових досліджень цих органів; деякі з підстав класифікацій удосконалено, деякі – запропоновано автором уперше у вітчизняній юридичній науці. Органи СОН розрізняються залежно від типу території, у межах якої діє орган СОН (будинкові органи СОН, вуличні (квартальні) органи СОН і органи СОН мікрорайону, села, селища, району в місті); залежно від способу легалізації (органи СОН, які легалізовані шляхом реєстрації та є юридичними особами), і органи СОН, які легалізовані шляхом повідомлення та не є юридичними особами) і залежно від наявності або відсутності у них повноважень, делегованих відповідною місцевою радою.

Другий розділ «Історичний розвиток органів самоорганізації населення» складається із трьох підрозділів і містить узагальнення щодо еволюції міських органів СОН на території сучасної України від їх появи на початку ХХ ст. до теперішнього часу.

У підрозділі 2.1. «Виникнення органів самоорганізації населення з громадською природою» проаналізовано підґрунтя появи перших історичних аналогів органів СОН у містах – домових комітетів. Установлено, що наприкінці ХІХ ст. житлова криза та жакливі житлові умови більшої частини населення привернули увагу до перспектив самоорганізації населення у вирішенні цих питань. Виявлено, що самоорганізація населення з метою вирішення житлового питання у містах відбувалася переважно як самоорганізація за інтересами, а не за місцем проживання, й реалізовувалася через утворення благодійних організацій, будівельних товариств, артілей. Вони виникали і діяли відповідно до державної програми, спрямованої на покращання житлового становища незахищених верств населення, мали виключно громадську природу. Резюмовано, що ці інститути стали підґрунтям для створення перших міських органів СОН, які також мали громадську природу.

Визначено, що перші міські органи СОН з'явилися в 1917 р. внаслідок самоорганізації населення для захисту своєї безпеки і майна у багатоквартирних будинках. Виявлено, що за часів воєнного комунізму



державні органи не ініціювали їх створення, не контролювали їхню діяльність, не здійснювали нормативно-правову регламентацію цього інституту. Досліджено, що основні зусилля державних органів у напрямку територіальної самоорганізації населення спрямовувалися на утворення сільських органів СОН – комбідів (комітетів бідноти). Вивчення законодавства того часу надало підстави стверджувати, що наявність міських органів СОН лише констатувалася в поодиноких нормативно-правових актах центральних органів державної влади періоду воєнного комунізму і непу. У цих актах на них покладалися облік пожильців, видача довідок, приписка осіб за певною адресою, перевірка дозволу на прибуття у місто, виконання деяких інших повноважень.

У підрозділі 2.2. «Виникнення органів самоорганізації населення з публічною природою» констатовано, що упродовж непу державну політику було спрямовано на підтримання всіх видів кооперації. Держава сприяла самоорганізації населення у житлові кооперативи для вирішення житлових питань і в житлово-орендні – для вирішення питань благоустрою. Обґрунтовується, що житлово-орендні кооперативи, які включали більше, ніж один будинок, стали прообразами вуличних, квартальних тощо комітетів. На підставі вивчення доктринальних досліджень і матеріалів засобів масової інформації того часу, всебічно аналізуються причини, які стали поштовхом для виникнення таких видів комітетів у 1933 р. у Горлівці (нині Донецька обл.). З'ясовано, що вони з'явилися досить стихійно – за ініціативи населення, у ході пов'язаної з початком індустріалізації боротьби за покращання не тільки житлових умов, але й благоустрою, особливо в промислових містах. У перші роки існування для них не було навіть єдиної назви. Із часом, за аналогією з «домовими комітетами», ці інститути почали іменувати вуличними, квартальними, дільничними та ін. комітетами.

Обґрунтовано, що вражаючі успіхи органів СОН у благоустрою пробуту та інших сферах життя зумовили їх подальший розвиток під пильним контролем і під керівництвом державних органів: виникнувши як громадські організації, вони поступово перетворюються на інститути з публічною природою.

Виявлено відсутність нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН державними органами та органами суб'єктів федерації. У їхніх актах, як і раніше, констатувався лише факт існування органів СОН. Досліджено, що нормативно-правова регламентація їх створення й діяльності здійснювалася за допомогою локальних актів місцевих рад, переважно обласних та міських, а іноді – актів їхніх виконавчих комітетів. Визначено, що для ефективної нормативно-правової регламентації створення й функціонування органів СОН поодиноких актів місцевих органів, які, виходячи із власного досвіду взаємодії з органами СОН, регламентували порядок призначення або обрання їх членів, організацію їх роботи, керівництво нею тощо було недостатньо.

Це зумовлювало наявність неоднакових підходів до питань створення, реєстрації, компетенції тощо органів СОН.

У підрозділі 2.3. «Становлення історичних аналогів органів самоорганізації населення (1937 – 1990)» констатується, що у 1937 р. розвиток міських органів СОН дещо гальмується. Досліджено, що в наступні роки спостерігалось різке зниження інтересу держави до цих органів, і, як наслідок, – занепад більшості з них (переважно тих, що були створені з ініціативи державних органів, а не населення).

Виявлено, що вперше в УРСР порядок створення й функціонування міських органів СОН було закріплено у 1949 р. Згідно з Положенням «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» вони отримали назву «комісії сприяння зберіганню житлового фонду».

Цей нормативно-правовий акт оновлювали:

у 1960 р. Положенням «Про громадський домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР», комісії отримали назву «громадські домові комітети»;

у 1968 р. Положенням «Про домовий комітет у державному житловому фонді», громадські домові комітети отримали назву «домові комітети».

Незважаючи на такі назви, ці інститути, як і за Положенням 1949 р., залишалися історичними аналогами сучасних вуличних і квартальних комітетів. Правова регламентація створення й діяльності інших видів органів СОН здійснювалася виключно на місцевому рівні.

На підставі аналізу доктринальних досліджень сформульовано, що в 60-х рр. минулого століття учені відносили органи СОН до органів громадської самодіяльності населення. Констатовано, що їхня природа залишалася публічною. Виявлено, що посилення уваги до органів СОН як до різновиду органів громадської самодіяльності позитивно вплинуло на нормативно-правову регламентацію їх створення й функціонування.

Першим комплексним нормативно-правовим актом на республіканському рівні, який врегулював створення й діяльність усіх видів органів СОН, стало Положення «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» від 17 жовтня 1975 р.

Недовзі після початку демократичних перетворень на території сучасної України, 7 грудня 1990 р., на підставі Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», органи СОН було включено до системи місцевого самоврядування під назвою «органи територіального громадського самоврядування». Їх було звільнено від безпосереднього керівництва з боку місцевих рад та їх органів, однак останні поки що мали право об'єднувати й координувати діяльність органів СОН.

Зазначено, що викладення Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» у новій редакції у березні 1992 р. ще раз змінило назву органів СОН і позбавило місцеві ради та їхні органи будь-яких повноважень стосовно керівництва, координування їх роботи, що істотно підвищило рівень незалежності органів СОН. Водночас вони втратили фінансову самостійність, яка забезпечувалася, зокрема, правом займатися господарською діяльністю. На підставі розгляду Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. резюмовано, що він не змінив правового становища органів СОН.

Досліджено, що для України є характерним те, що в процесі муніципальної реформи увага органам СОН майже не приділялася; до прийняття Закону «Про органи самоорганізації населення» у 2001 р. вони керувалися Положенням «Про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» 1975 р.

Третій розділ «Нормативно-компаративістський аналіз створення і функціонування органів самоорганізації населення» складається із трьох підрозділів і присвячений порівняльному аналізу підходів до нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах.

У підрозділі 3.1. «Нормативні акти державного й міжнародного рівнів, що регламентують створення й діяльність органів самоорганізації населення» здійснено компаративістське дослідження нормативного регулювання створення й функціонування органів СОН в Україні і в типових зарубіжних країнах. Зокрема, у Сполученому Королівстві підхід до нормативно-правової регламентації створення і діяльності центрів місцевих співтовариств є типовим для країн, де органи СОН не належать до муніципальної системи. Вона здійснюється переважно на державному рівні, із можливістю існування локальних факультативних норм. На державному рівні визначається основний акт, відповідно до якого утворюються і діють центри місцевих співтовариств (акт Парламенту Сполученого Королівства «Про благодійництво»). Однак це не виключає можливості використовувати в разі необхідності й інші акти Парламенту. Підзаконні акти приймає державний регулятор – Комісія з питань благодійництва в Англії й Уельсі. На місцевому рівні стосовно центрів місцевих співтовариств є можливим прийняття тільки актів, які встановлюють додаткові пільги і привілеї як для благодійницьких інститутів у цілому, так і для центрів місцевих співтовариств, зокрема.

Найбільшу увагу приділено аналізу зарубіжних актів у порівнянні із чинним законодавством України. Визначено, що сучасний етап конституційної реформи в Україні передбачає декілька основних напрямків, у тому числі внесення змін і доповнень до тексту Основного Закону і тлумачення Конституційним Судом тих норм, які цього

потребують. Констатовано, що в Конституції України про органи СОН ідеться у ч. 6 ст. 140 розділу XI «Місцеве самоврядування», текст якої є дещо двозначним. Зазначено, що Конституційний Суд поки що не надавав офіційного тлумачення цієї норми, але воно є нагально необхідним. Однак наявність такого тлумачення тільки частково вирішить проблеми, пов'язані з нормативно-правовою регламентацією створення й діяльності органів СОН. Адже вони впливають не стільки зі змісту цієї норми, скільки із текстів статей, що закріплюють такі принципи конституціоналізму, як принцип народовладдя, самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства і поділу публічної влади на державну і самовряду (місцеве самоврядування).

Констатовано, що законопроекти про внесення змін та доповнень до Конституції або про викладення її у новій редакції взагалі не містять згадки про органи СОН. Доведено, що такий підхід був би найбільш обґрунтованим у випадку виключення їх із системи місцевого самоврядування. У цьому разі розвитку органів СОН сприятиме приділення у тексті Конституції більшої уваги нормам, які стисло конкретизують принцип самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства.

Виявлено, що нині норми міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, не впливають на порядок утворення і діяльності органів СОН, на їх правовий статус. У тексті актів, що містять муніципальні стандарти, про органи СОН не йдеться. Це пов'язано із тим, що більшість держав – членів ЄС, як, наприклад, Сполучене Королівство, використовують громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії. Таким чином, органи СОН не належать до системи місцевого самоврядування, а є інститутами третього сектора суспільства. Зазначено, що більшість актів, у яких ідеться про стандарти громадянського суспільства і третього сектора як його складової, приділяють увагу всім його інститутам у цілому. Винятком є Європейська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств» 2004 р. Однак їй не надано статусу конвенції, вона має рекомендаційний характер.

Для України визначено і розглянуто й інші нормативно-правові акти державного рівня, що стосуються органів СОН; при дослідженні і наданні рекомендацій із їх подальшого вдосконалення ці акти поділено на дві групи.

Акти першої групи прийнято до набуття чинності Конституцією України: Закони «Про власність», «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» тощо. У тій частині, в якій вони стосуються органів СОН, ці акти потребують приведення у відповідність до сучасних конституційних норм. Але хоча деякі їх положення є застарілими, у цих актах немає протиріч, коли йдеться про природу органів СОН. Усі вони виходять із того, що вона є публічною.

Такі неузгодження спостерігаються в актах другої групи, прийнятих після 28 червня 1996 р. У цих актах про органи СОН згадується як про органи:

з громадською природою (наприклад у Концепції адміністративної реформи);

з публічною природою (наприклад, у Постанові Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян»);

як про органи зі змішаною природою (наприклад, у Законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення». Не позбавлений такої вади і проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстраційний номер 2108 від 21 лютого 2008 р.), який пройшов перше читання у Верховній Раді України).

**Підрозділ 3.2. «Регулювання організації та діяльності органів самоорганізації населення на місцевому рівні»** присвячено порівняльно-правовому дослідженню локальних актів, які регламентують створення й функціонування органів СОН в Україні і в типових зарубіжних країнах. Зазначено, що в Російській Федерації підхід до нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів територіального громадського самоврядування є типовим для країн, де органи СОН належать до системи місцевого самоврядування. Резюмовано, що вона є лаконічною на державному рівні і детальною на місцевому рівні.

Конституція Російської Федерації не містить норм про органи територіального громадського самоврядування, а у Федеральному Законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» їм присвячено одну статтю, в якій згруповано інформацію про основні засади їх створення й функціонування. Спеціального федерального закону про органи територіального громадського самоврядування не існує. Що ж до суб'єктів федерації, то вони із 2009 р. втратили право регламентувати питання, які стосуються створення і діяльності органів територіального громадського самоврядування.

На місцевому рівні закріплюються основні положення про правовий статус, створення й діяльність органів територіального громадського самоврядування – стисло у статутах населених пунктів, детально у рішеннях місцевих рад.

Найбільшу увагу приділено аналізу зарубіжних актів у порівнянні із чинним законодавством України. Зазначено, що норми Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення» конкретизуються переважно місцевими радами. Як правило, вони намагаються ліквідувати прогалини цих законів у статутах територіальних

громад та у своїх рішеннях, виходячи з того, що органи СОН – це органи з публічною природою. Однак в актах місцевих рад також багато внутрішніх протиріч. Виявлено, що це пов'язано з тим, що місцеві ради не можуть ігнорувати норми законів, які закріплюють громадські риси природи органів СОН, і вимушені включати їх до своїх актів.

Зазначено, що статuti існують у поодиноких, переважно міських, територіальних громадах. Майже всі вони містять норми про органи СОН. Виявлено, що часто ці норми суперечать чинному законодавству або з причини, що наводилася, або тому, що статут було прийнято раніше, ніж Закон «Про органи самоорганізації населення», а після набуття ним чинності не внесено необхідних змін та доповнень. Констатовано, що статuti деяких територіальних громад перевантажені нормами про органи СОН. Очевидно, що при створенні статутів автори виходили з того, що вони мають стати «муніципальним зводом законів». Доведено, що більш плідним є розглядати статuti як «локальні конституції», конкретизуючи, за необхідністю, їх норми в поточних рішеннях місцевих рад і в інших актах органів місцевого самоврядування.

Зазначено, що інші нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, які стосуються органів СОН, здебільшого оновлюються частіше, ніж статuti. Але й вони існують не в кожному місті. Основною вадою таких актів є те, що кожен орган місцевого самоврядування на свій розсуд вирішує питання про доцільність їх прийняття та про їх зміст. Як наслідок, у деяких містах взагалі немає локальних актів, які регламентують створення й діяльність органів СОН, у деяких – ці питання регламентуються одним актом, у деяких – кількома. Зазначено, що це утруднює пошук необхідних норм, а також запозичення досвіду інших міст.

*Підрозділ 3.3. «Основні напрямки вдосконалення нормативної регламентації створення й функціонування органів самоорганізації населення в Україні»* містить обґрунтовані результатами компаративістського дослідження пропозиції щодо внесення змін і доповнень до актів чинного законодавства і про концепцію нормативно-правового регулювання створення і діяльності органів СОН в Україні.

Зазначено, що до того, як на державному рівні буде визначено без протиріч природу органів СОН, нагального врегулювання потребує інститут загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання і ліквідація деяких прогалин Закону «Про органи самоорганізації населення».

Визначено, що загальні збори (конференції) проводяться відповідно до Положення Верховної Ради України «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» 1993 р. та актів органів місцевого самоврядування. Положення є настільки застарілим, що без локальних актів проведення загальних зборів (конференцій) є неможливим. Оскільки їх необхідно проводити для створення органів СОН, обрання їх персонального складу, відсутність відповідних локальних норм може призвести до того, що члени

територіальної мікрогромади не зможуть утворити орган СОН, обрати або переобрати його персональний склад.

У процесі ліквідації прогалин чинного Закону «Про органи самоорганізації населення» особливу увагу рекомендовано приділяти питанням створення й легалізації органів СОН, визначенню оптимальної кількості їх членів, формуванню і достроковому відкликанню персонального складу органів СОН, оплати їхньої праці, внутрішньої структури органів СОН, а також фінансовим основам їх діяльності.

**Розділ 4. «Сучасні проблеми і перспективи органів самоорганізації населення»** складається із трьох підрозділів і містить доктринальне обґрунтування двох можливих альтернативних напрямків подальшого розвитку органів СОН в Україні і концепції нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН за кожним із напрямків. Крім того, у цьому розділі передбачено шляхи вирішення поточних проблем вітчизняних органів СОН. Ці пропозиції надано за підсумками компаративістського дослідження.

**У підрозділі 4.1. «Органи самоорганізації населення і муніципальне управління»** доведено залежність порядку створення й функціонування органів СОН, їх правового статусу та державної політики щодо них від того, якою є природа місцевого самоврядування у країні. Із використанням матеріалів порівняльно-правового дослідження розглянуто три теорії про природу місцевого самоврядування – громадську, державну і громадсько-державну. Зважаючи на суттєву різницю між муніципальними системами країн, що використовують останню теорію, й на те, що неможливо однаковою мірою втілити риси і громадської, і державної теорії, запропоновано виокремлювати два різновиди громадсько-державної теорії місцевого самоврядування: громадсько-державну теорію, що тяжіє до громадської теорії, і громадсько-державну теорію, що тяжіє до державної теорії місцевого самоврядування.

За результатами вивчення досвіду зарубіжних країн зроблено висновок, що створення умов для ефективного розвитку органів СОН передбачає не тільки визначеність на державному рівні з теорією місцевого самоврядування та її послідовну реалізацію в нормативно-правових актах. Важливим є й те, ким здійснюється нормативно-правова регламентація створення й функціонування органів СОН: органами державної влади, органами місцевого самоврядування чи ними спільно. Досліджено вади і переваги кожного з варіантів, зазначено, що на сучасному етапі в Україні найбільш зацікавленими у розвитку органів СОН є органи державної влади. Для України запропоновано здійснювати регламентацію на державному рівні таким чином, щоб акти органів місцевого самоврядування надавали органам СОН лише додаткові пільги і привілеї.

**У підрозділі 4.2. «Функції і повноваження органів самоорганізації населення»** визначено, що в Україні до функцій органів СОН як елемента системи місцевого самоврядування належать функції

розвитку територіальної мікрогромади, правозахисна функція і функція надання послуг. При порівнянні функцій органів СОН із функціями інститутів добровільного неприбуткового сектора виявлено, що вони майже збігаються (останні виконують на одну функцію більше завдяки більш широким можливостям у сфері залучення коштів і господарської діяльності). Наприклад, у Сполученому Королівстві центри розвитку місцевих співтовариств отримали назву «організації-парасольки», тому що вони надають підтримку, за необхідності координують діяльність і співпрацюють із переважною більшістю організацій, які обслуговують територіальну мікрогромаду. На підставі порівняльно-правового аналізу констатовано, що, у випадку дозволу органам СОН в Україні вести господарську діяльність, вони зможуть виконувати всі функції інститутів добровільного неприбуткового сектора, що спростить можливе виключення органів СОН із муніципальної системи та їх інтеграцію у цей сектор та в громадянське суспільство.

Констатовано, що наразі в Україні реалізації органами СОН своїх функцій сприяє наявність у законодавстві переліку власних повноважень цих органів. Установлено, що перелік власних повноважень органів СОН у чинному законодавстві України має факультативний характер, оскільки при утворенні органу СОН члени територіальної мікрогромади наділяють його тільки тими повноваженнями, які вважають за необхідне.

Виявлено, що Закон «Про органи самоорганізації населення» надає цьому переліку вичерпного характеру. Встановлено, що норми стосовно обрання повноважень членами територіальної мікрогромади та вичерпності переліку досить часто порушуються, про що свідчать і акти місцевих рад, і практика їх реалізації. Поки що із цього приводу не виникало судових спорів і не надходило зауважень із боку правоохоронних органів. Зазначено, що відсутність реагування на порушення цієї норми закону є хибною з огляду на зарубіжну практику. Досліджено, що досвід країн, де громадсько-державна теорія місцевого самоврядування тяжіє до державної теорії, або де використовується державна теорія місцевого самоврядування, свідчить про те, що повноваження органів СОН у таких країнах закріплюються у вигляді досить вузького переліку та є обов'язковими до виконання кожним органом СОН. Практика країн, де використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, що тяжіє до громадської теорії, свідчить про ефективність надання органам СОН можливості обирати повноваження за принципом «дозволено все, що не заборонено законом» (доктрина *ultra vires*).

Резюмовано, що відхід України від практики закріплення в законодавстві повноважень органів СОН сприятиме більш ефективній діяльності цих органів, але головне – свідчитиме про можливість і перспективність часткового запозичення досвіду країн, що застосовують інший різновид громадсько-державної теорії місцевого самоврядування.



Констатовано, що Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає можливість місцевих рад делегувати будинковим, вуличним та ін. комітетам ті свої повноваження, які не належать до переліку власних. Установлено, що на державному рівні порядок передачі не регламентовано, що ж до відповідних локальних актів, нині вони прийняті тільки Миколаївською (2007) і Одеською (2004) міськими радами, але поки що таке делегування повноважень не здійснювалося. Розгляд цих локальних актів і можливих причин такого становища з використанням висновків порівняльно-правового дослідження вказує на те, що при здійсненні на державному рівні нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН доцільно приділити пильну увагу врегулюванню делегування повноважень для того, щоб не виникало потреби в конкретизуючих локальних актах.

У підрозділі 4.3. *«Розвиток органів самоорганізації населення в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні»* з використанням засобів компаративістського дослідження встановлено, що, оскільки нині в Україні існують органи СОН як із публічною, так і з громадською природою, актуальним є реформування їх або у напрямку виключення з муніципальної системи, або у напрямку подальшої інтеграції до системи місцевого самоврядування.

За підсумками порівняльно-правового дослідження з'ясовано, що у разі прийняття рішення залишити органи СОН у системі місцевого самоврядування, для їх наближення до інших органів місцевого самоврядування доцільно збільшити у їхній природі кількість рис, притаманних органам публічної влади. Для цього доречно використати досвід найбільш подібних до них органів місцевого самоврядування – місцевих рад. Виявлення їхніх спільних рис і відмінностей вказує на можливості рецепції для органів СОН деяких норм, які регламентують правовий статус місцевих рад. Виявлено, що таке запозичення є особливо плідним, коли йдеться про вдосконалення порядку створення і легалізації органів СОН, про формування їх персонального складу, про закріплення правового становища керівника і секретаря, інших посадових осіб органів СОН, про матеріальні і фінансові основи діяльності органів СОН, а також про правову природу актів, які вони мають право видавати.

З використанням матеріалів порівняльно-правового аналізу виявлено, що, у разі виключення органів СОН із муніципальної системи, для їх подальшої інтеграції у добровільний неприбутковий сектор важливо приділити увагу посиленню громадських рис у створенні й діяльності органів СОН. Для цього доречно використати досвід інших інститутів громадянського суспільства, надаючи перевагу тим, які є організаційно-правовими формами територіальної самоорганізації населення, як і органи СОН. Порівняння їх з органами СОН вказує на доцільність запозичення певних норм для вдосконалення нормативно-правової регламентації

створення і діяльності цих органів. Така рецепція буде особливо плідною при перегляді самого терміна «органи самоорганізації населення», при визначенні осіб, які мають право брати участь у створенні і діяльності органів СОН, при закріпленні порядку їх створення й легалізації, внутрішньої структури, цивільних прав і обов'язків, відповідальності.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні вирішено наукову проблему теоретичного обґрунтування і розроблення на матеріалах компаративістського дослідження пріоритетного напрямку подальшого розвитку вітчизняних органів СОН і концепції здійснення нормативно-правового забезпечення цього розвитку. У висновках сформульовано найбільш суттєві результати дослідження, отримані внаслідок вирішення цієї наукової проблеми, наведено теоретичні узагальнення, які обґрунтовують запропоновані автором пріоритетний та альтернативний напрямки подальшого розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування, елементом якої є органи СОН, та концепцію здійснення нормативно-правової регламентації створення і діяльності цих органів за кожним напрямком, а також науково-практичні рекомендації з удосконалення чинного законодавства України.

Результати здійсненого наукового дослідження дають можливість зробити такі висновки й рекомендації.

1. На сучасному етапі в Україні органи СОН – це представницькі органи, що захищають соціальні, економічні, культурні та ін. інтереси місцевого характеру членів територіальної мікрогромади. Територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими сформувалися відносно стійкі прямі соціальні зв'язки. Термін «територіальна мікрогромада» запропоновано ввести у доктринальний обіг на підставі проведення порівняльно-правового дослідження. Його назву надано за аналогією з терміном «територіальна громада», вони співвідносяться як частина і ціле.

2. В Україні органи СОН було включено до муніципальної системи у 1990 р. Законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Із того часу не вироблено єдиного послідовного підходу до нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН. Це призвело до того, що нині в країні існують органи СОН як із громадською, так і з публічною природою (останні переважають). На їх природу впливає передусім те, від кого виходила ініціатива їхнього створення, ким і на яких умовах вони фінансуються та наскільки їх члени є незалежними від органів публічної влади та їхніх посадових осіб. Наявність у системі місцевого самоврядування органів СОН як із громадською, так і з публічною природою значно гальмує процес подальшого розвитку й удосконалення цієї системи в Україні.

За умов недостатності історичного і сучасного вітчизняного досвіду реформування органів СОН, актуальним є звернення до досвіду зарубіжних країн.

3. Здійснення компаративістських досліджень органів СОН в Україні й у зарубіжних країнах утруднюється мовним бар'єром і складністю виявлення їх іноземних аналогів. Їхній пошук доцільно починати із розгляду системи органів місцевого самоврядування, а якщо аналоги органів СОН до неї не включено – продовжувати пошук серед інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектора суспільства.

4. На підставі порівняльно-правового аналізу виявлено, що, незважаючи на те, чи належать органи СОН до муніципальної системи, існує зв'язок між їх місцем у суспільстві і тим, яка теорія про природу місцевого самоврядування переважає в державі.

У країнах, які використовують державну або громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної, нормативно-правова регламентація створення й функціонування органів СОН здійснюється переважно на місцевому рівні з урахуванням поодиноких норм центральних органів державної влади. Незважаючи на те, що ця регламентація відбувається на місцевому рівні, вона є подібною в усіх містах, адже відповідні місцеві органи не мають незалежності, коли йдеться про її здійснення.

У країнах, де реалізовано громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської, нормативно-правова регламентація створення і діяльності органів СОН здійснюється переважно на державному рівні. Оскільки ці органи не належать до системи місцевого самоврядування, часто (але не завжди) існує центральний орган виконавчої влади, який здійснює функції державного регулятора щодо них. На місцевому рівні нормативно-правова регламентація має факультативний характер і полягає переважно у створенні додаткових сприятливих умов для існування і розвитку органів СОН.

5. Компаративістське дослідження надало підстави узагальнити, що до функцій органів СОН – елементів системи місцевого самоврядування – належать функція розвитку територіальної мікрогромади, правозахисна функція і функція надання послуг. Органам СОН, які не належать до муніципальної системи, притаманна також функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектора та координації їхніх дій. В Україні Закон «Про органи самоорганізації населення» містить вичерпний перелік власних повноважень, серед яких органи СОН можуть обрати для себе ті, які будуть виконувати. Порušуючи його вимоги, деякі міські ради покладають додаткові повноваження на всі органи СОН. Законом передбачено можливість делегування органам СОН повноважень місцевих рад, але на практиці воно поки що не відбувалося.

6. За результатами порівняльно-правового аналізу узагальнено, що підхід до визначення переліку повноважень органів СОН залежить від

того, чи є вони елементом муніципальної системи. Якщо органи СОН належать до системи місцевого самоврядування, перелік їх повноважень закріплено у нормативно-правових актах. Вони діють за принципом «заборонено все, що не дозволено законом». Якщо органи СОН до муніципальної системи не включено, вони самі обирають, які повноваження виконуватимуть, керуючись потребами членів територіальної мікрогромади і чинним законодавством. У цьому випадку вони функціонують за принципом «дозволено все, що не заборонено законом».

7. Можливості прямого запозичення зарубіжного досвіду для вирішення проблем із делегуванням органам СОН повноважень місцевих рад є обмеженим. При проведенні компаративістського дослідження виявлено: таке делегування передбачено в законодавстві лише поодиноких держав, у яких органи СОН належать до системи місцевого самоврядування. Для розширення можливостей використання зарубіжного досвіду при вдосконаленні делегування повноважень органам СОН місцевими радами, у процесі порівняльно-правового дослідження було встановлено, що у країнах, де органи СОН не включаються до муніципальної системи, найбільш близьким аналогом делегування є укладання контрактів з органами публічної влади для виконання робіт і надання послуг.

8. За результатами вивчення досвіду функціонування органів СОН в Україні і в зарубіжних країнах сформульовано пропозиції, які можуть стати в нагоді при визначенні напрямку реформування місця органів СОН у сучасному суспільстві, при створенні концепції здійснення нормативно-правової регламентації створення і діяльності цих органів і при внесенні змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регламентують створення й діяльність органів СОН в Україні і потребують негайного перегляду.

9. Вибір напрямку подальшого розвитку органів СОН вимагає певного часу й узгодження з триваючою муніципальною реформою. Але яке б рішення не було прийнято, є питання, вирішення яких є необхідним нині. Вони стосуються спрощення порядку утворення органів СОН та їх легалізації; обрання членів органів СОН і визначення їх правового становища; правової природи актів органів СОН; зміцнення матеріальних і фінансових основ їх функціонування.

10. Вивчений у процесі порівняльно-правового дослідження досвід зарубіжних країн свідчить про наявність двох сучасних підходів до визначення місця органів СОН у суспільстві. Вони розглядаються як органи місцевого самоврядування у країнах, які використовують державну або громадсько-державну теорію місцевого самоврядування, що тяжіє до державної теорії. Якщо в процесі здійснення муніципальної реформи в Україні буде обрано такий шлях, органи СОН залишаться в муніципальній системі, а кількість їх громадських рис буде послідовно зменшуватися. У разі подальшого розвитку органів СОН за таким напрямком, доцільним вбачається ще більше наближення їх до інших органів місцевого

самоврядування, особливо тих, що також мають представницький характер. Найбільший інтерес являтиме практика функціонування міських рад.

Другий напрямок реформування положення органів СОН в українському суспільстві стане органічною частиною муніципальної реформи у випадку послідовної реалізації громадсько-державної теорії місцевого самоврядування, яка тяжіє до громадської теорії. Цей напрямок передбачає виключення органів СОН із муніципальної системи і наближення органів СОН до інших інститутів добровільного неприбуткового сектора. Вони є різноманітними, оскільки утворюються і внаслідок самоорганізації за інтересами, і внаслідок територіальної самоорганізації населення. При обранні цього напрямку реформування в нагоді стане досвід створення й функціонування тих інститутів, які, як і органи СОН, створено внаслідок територіальної самоорганізації населення. Крім того, на органи СОН доцільно поширити дію законодавства про громадські організації (із певними зауваженнями). Ці пропозиції враховано в авторському законопроекті «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про органи самоорганізації населення», який розміщено у додатках до дисертації.

11. Розгляд переваг і вад кожного з підходів за підсумками компаративістського дослідження свідчить про доцільність обрання Україною напрямку реформування, що передбачає виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування. Таке рішення повною мірою відповідатиме демократичним процесам у державі і поступовій євроінтеграції, яка передбачає, у тому числі, наближення до європейських стандартів локальної демократії, побудови громадянського суспільства та муніципальних стандартів. У разі прийняття рішення про виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування, доцільним буде зосередження нормативно-правової регламентації їх діяльності на державному рівні із можливістю впровадження на місцевому рівні факультативних пільг і заохочень.

12. Наявність двох напрямків реформування органів СОН в Україні і вибір найбільш оптимального з них може служити підґрунтям для наукових дискусій, а перспективи подальших досліджень вбачаються у більш детальному розробленні пропозицій, спрямованих на реалізацію того з напрямків реформування положення органів СОН у суспільстві, якій буде обрано.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Монографії*

1. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : монографія / Н. В. Мішина. – О. : Друкарський дім, 2009. – 298 с.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи : монографія / Н. В. Мішина. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – 240 с.

*Рецензії* на монографію Н. В. Мішиної «Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження»:

1. Саханенко С. Є. Перше комплексне порівняльно-правове дослідження органів самоорганізації населення / С. Є. Саханенко // Юридичний вісник. – 2010. – № 1. – С. 73–76.

2. Michael B. Saving Ukraine One Block at a Time [Електронний ресурс] / B. Michael // Режим доступу: [http://works.bepress.com/bryane\\_michael/53](http://works.bepress.com/bryane_michael/53)

3. Рецензия на монографию Н. В. Мишиной «Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2010/02/recenzia-mishyna.doc>

Монографія Н. В. Мішиної «Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження» отримала II місце на конкурсі Київського національного університету внутрішніх справ на кращу наукову роботу імені В. В. Копейчикова у номінації «Права і свободи людини і громадянина та механізм їх реалізації і захисту», 2009 рік.

### *Статті у фахових виданнях*

1. Мішина Н. В. Рада по наданню місцевих позик Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра., 2003. – Вип. 21. – С. 240–242.

2. Мішина Н. В. Сучасна система органів муніципального управління у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – Вип. 18. – С. 248–251.

3. Мішина Н. В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – Вип. 22. – С. 229–233.

4. Мішина Н. В. Муніципальне управління у Великому Лондон / Н. В. Мішина // Наукові праці Одеської національної юридичної академії – О. : Юрид. л-ра, 2004. – Т. 3. – С. 237–244.

5. Mishyna N. V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers / N. V. Mishyna // Юридичний вісник. – 2004. – № 4. – С. 100–103.

6. Мішина Н. В. Адміністративно-територіальний устрій та організація муніципального управління у США / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра, 2005 – Вип. 26. – С. 116–123.

7. Мішина Н. В. Використання виборчої (грошової) застави при проведенні виборів в органи місцевого самоврядування в Україні / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра 2005. – Вип. 25. – С. 201–206.

8. Мішина Н. В. Формування муніципальних органів Вашингтон / Н. В. Мішина // Наукові праці Одеської національної юридичної академії – О. : Юрид. л-ра, 2005. – Т. 4. – С. 111–116.

9. Мішина Н. В. Соціально-правова природа органів самоорганізації населення в Україні / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2006. – № 2 – С. 104–108.

10. Мішина Н. В. Класифікація органів самоорганізації населення / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2007. – № 3. – С. 18–25.

11. Мішина Н. В. Пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про органи самоорганізації населення / Н. В. Мішина // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : сб. науч.-практ. статей / Составление, предисловие и общ. ред. М. Ф. Орзих. – О. Юрид. л-ра, 2007. – С. 87–110. (Библиотека журнала «Юридический вестник»).

12. Мішина Н. В. Термін «органи самоорганізації населення» законодавчий і доктринальний зміст / Н. В. Мішина // Право України – 2008. – № 3. – С. 68–71.

13. Мішина Н. В. Територіальний мікроколектив як суб'єкт права на місцеве самоврядування / Н. В. Мішина // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2008. – № 40. – С. 135–141.

14. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення та добровільні програми охорони громадського порядку населенням в Україні використання європейського досвіду / Н. В. Мішина // Митна справа – 2008. – № 5. – С. 36–40.

15. Мішина Н. В. Порівняльно-правова характеристика органів самоорганізації населення та інших організаційно-правових форм територіальної самоорганізації / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – О. : Юрид. л-ра, 2008. – Вип. 34. – С. 143–147.

16. Мішина Н. В. Органи територіального громадського самоврядування: досвід нормативного регулювання у Російській Федерації / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2008. – № 4. – С. 43–49.

17. Мішина Н. В. Неприбуткове підприємництво (досвід США) / Н. В. Мішина // Вісник Одеського національного університету. – 2008. – Т. 13. – Вип. 9. Правознавство. – С. 107–112.

18. Мішина Н. В. Про природу органів самоорганізації населення / Н. В. Мішина // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – О. : Юрид. л-ра, 2008. – Т. 7. – С. 239–245.

19. Мішина Н. В. Регулювання діяльності органів самоорганізації населення законами України: пропозиції з урахуванням досвіду РФ / Н. В. Мішина // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2008. – № 42. – С. 181–185.

20. Мішина Н. В. Принципи українського конституціоналізму (на матеріалах конституційного реформування місцевого самоврядування) / Н. В. Мішина // Юридична Україна. – 2009. – № 3. – С. 21–25.

21. Мішина Н. В. Офіційне тлумачення Конституції України: проблеми і перспективи (на матеріалах інституту органів самоорганізації населення) / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – Вип. 36. – С. 88–93.

22. Мішина Н. В. Право на територіальну самоорганізацію населення: поняття і гарантії реалізації / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2009. – № 1. – С. 33–39.

23. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення / Н. В. Мішина // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – Т. 8. – С. 163–170.

24. Мішина Н. В. Самоорганізація населення в Україні: категоріальний апарат / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – Вип. 45. – С. 324–328.

25. Мішина Н. В. Самоорганізація населення у багатоквартирних будинках / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2009. – № 3. – С. 36–41.

26. Мішина Н. В. Територіальна самоорганізація населення в Україні та її організаційно-правові форми / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – Вип. 49. – С. 344–349.

27. Герменевтика у галузі конституційного права України (на матеріалах інституту органів самоорганізації населення) // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – Вип. 50. – С. 304–310.



### *Інші публікації*

1. Мішина Н. В. Деякі проблеми контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень / Н. В. Мішина // *Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. 24 листопада 2004 року : у 2 т. – Т. 2. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 89–93.

2. Мішина Н. В. До питання щодо подальшого реформування законодавства про місцеві вибори в Україні / Н. В. Мішина // *зб. наук. праць Національної Академії державного управління при Президентові України*. – 2005. – Вип. 2. – С. 335–342.

3. Мішина Н. В. До питання щодо природи місцевого самоврядування / Н. В. Мішина // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2005. – № 2. – С. 282–292.

4. Мішина Н. В. До питання уніфікації деяких положень законодавства України про вибори народних депутатів та про місцеві вибори / Н. В. Мішина // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2005. – № 3. – С. 264–276.

5. Мішина Н. В. Деякі можливості вдосконалення Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» / Н. В. Мішина // *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць. – 2005. – Вип. 8. – С. 93–99.

6. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування в Україні / Н. В. Мішина // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2005. – № 4. – С. 200–206.

7. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення як компонент міського середовища / Н. В. Мішина // *Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження* : матеріали щоріч. загальноінстит. наук.-практ. конф. 31 жовтня 2006 року. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 162–166.

8. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення та громадські організації в Україні: порівняльне дослідження правового статусу / Н. В. Мішина // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2006. – № 1. – С. 179–184.

9. Мішина Н. В. Особливості спростування недостовірної інформації в процесі виборів до органів місцевого самоврядування / Н. В. Мішина // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління. – 2006. – № 1 (23). – С. 270–278.

10. Мішина Н. В. До питання про класифікацію територіальних мікроколективів / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2006. – № 2. – С. 224–230.

11. Мішина Н. В. Органи самоорганізації в населених пунктах міської та сільської місцевості / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2006. – № 3. – С. 212–218.

12. Мішина Н. В. Класифікація органів самоорганізації населення / Н. В. Мішина // Правове життя сучасної України : тези доповідей 9-ї звітної наукової конференції професор-виклад. і аспірант. складу / Відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю. М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2006. – С. 117–118.

13. Мішина Н. В. Історія розвитку органів самоорганізації населення: неп / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2006. – № 4. – С. 24–32.

14. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання [Електронний ресурс] / Н. В. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – №2. – Режим доступу до журн. : <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf>

15. Мішина Н. В. Ознаки органів самоорганізації населення / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2007. – № 1. – С. 185–192.

16. Мішина Н. В. Полісекторні моделі суспільства / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2007. – № 2. – С. 24–32.

17. Мишина Н. В. Самоорганизация населения: британский опыт / Н. В. Мишина // Соседский вестник. – 2007. – № 8. – С. 5.

18. Мішина Н. В. Функції органів самоорганізації населення / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2007. – № 3. – С. 189–196.

19. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: досвід Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії [Електронний ресурс] / Н. В. Мішина // Електронне наукове видання «Теоретичні та прикладні питання державотворення» : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07mnvvp1.htm/odyframe.htm>

20. Мішина Н. В. До питання про виникнення вуличних та квартальних комітетів (1933–1937 роки) [Електронний ресурс] / Н. В. Мішина // Електронне наукове видання «Теоретичні та прикладні питання державотворення»: зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08mnvvkk.htm/odyframe.htm>

21. Мішина Н. В. Теорії існування інститутів третього сектора в ринковій економіці / Н. В. Мішина // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 4. – С. 287–297.

22. Мішина Н. В. Громадянське суспільство у конституційно-проектних розробках Л. П. Юзькова / Н. В. Мішина // Правове життя сучасної України : тези доповідей Всеукраїнської наукової конференції «Правове життя сучасної України» / Відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю. М. Оборотов // Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2008. – С. 143–144.

23. Mishyna N. V. Bodies of self-organization of population's possible contribution to the protection of legal order in Ukraine / N. V. Mishyna // Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри : тези Міжнар. наук.-практ. конференції / За заг. ред. Ю.М. Оборотова. – О. : Фенікс, 2008. – С. 31–33.

24. Мішина Н. В. Використання досвіду Великої Британії при реформуванні органів самоорганізації населення: минуле та сучасні перспективи / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми європейської інтеграції : зб. статей з питань європейської інтеграції та права. – Вип. 3. – О. : Фенікс, 2008. – С. 115–123.

25. Мишина Н. В. «Соседские наблюдатели»: опыт Великобритании / Н. В. Мишина // Соседский вестник. – 2008. – № 7 (48). – С. 7.

26. Мішина Н. В. Потенціал релігійних норм у розвитку громадянського суспільства в Україні / Н. В. Мішина // Міжнародний науковий журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2008. – № 1. – С. 27–30.

27. Мишина Н. В. Территориальное общественное самоуправление в России / Н. В. Мишина // Соседский вестник. – 2008. – № 8 (49). – С. 7.

28. Мішина Н. В. Конституційне регулювання статусу органів самоорганізації населення в Україні / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. праць / за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2008. – С. 236–240.

29. Мишина Н. В. Конституционное законодательство Украины и его динамика в 2008 году / Н. В. Мишина // European Review of Public Law. – Vol.21\_3/2009. – P. 1253–1269.

## АНОТАЦІЯ

**Мишина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

Дисертація є порівняльно-правовим дослідженням органів самоорганізації населення в Україні і в зарубіжних країнах. Вивчено природу органів самоорганізації населення (органів СОН), їх роль у суспільстві, виявлено їх аналоги в зарубіжних країнах. Визначено, що вони або включаються до муніципальної системи, або є інститутами добровільного неприбуткового (третього) сектора, досліджено ці два сучасні підходи до визначення місця органів СОН у суспільстві. Констатовано, що в Україні органи СОН включено до системи місцевого самоврядування, але зроблено висновок, що нині у нормативно-правових актах не існує єдності щодо природи органів СОН, їх місця у суспільстві. Встановлено, що це гальмує розбудову громадянського суспільства, розвиток системи місцевого самоврядування і негативно впливає на розкриття потенціалу органів СОН.

Із використанням засобів компаративістського дослідження визначено й проаналізовано два можливі альтернативні напрямки подальшого розвитку органів СОН в Україні і розроблено концепцію нормативно-правового регулювання створення й функціонування органів СОН за кожним із них. Для України запропоновано виключення органів СОН із системи місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна самоорганізація населення, органи самоорганізації населення, громадянське суспільство, територіальна мікрогромада.

## АННОТАЦИЯ

**Мишина Н.В. Органы самоорганизации населения: сравнительно-правовое исследование.** – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

Диссертация является сравнительно-правовым исследованием органов самоорганизации населения (органов СОН) в Украине и в зарубежных странах. Изучена природа органов СОН, их роль в обществе, предложена методика поиска объектов для компаративистского исследования органов СОН, с ее помощью выявлены их аналоги в зарубежных странах.

Аргументировано, что подход к определению места органов СОН в обществе и к осуществлению нормативно-правовой регламентации их создания и деятельности зависит от того, ~~какая теория~~ о природе местного самоуправления преобладает в стране – государственная, общественная или общественно-государственная. При изучении этой взаимосвязи предложено выделять общественно-государственную теорию, тяготеющую к общественной теории, и общественно-государственную теорию, тяготеющую к государственной теории ~~местного самоуправления~~.

Выявлено, что в странах, ~~которые используют государственную теорию местного самоуправления либо общественно-государственную теорию, тяготеющую к государственной теории~~, органы СОН являются элементом муниципальной системы. Для нормативно-правовой регламентации их создания и деятельности характерным является ее осуществление преимущественно на местном уровне, с конкретизацией лаконичных нормы законов страны. Органы СОН функционируют по принципу «разрешено все, что не запрещено законом».

В странах, которые используют государственную теорию местного самоуправления либо общественно-государственную теорию, тяготеющую к общественной теории, органы СОН являются институтом третьего сектора общества. Для нормативно-правовой регламентации их создания и деятельности характерным является ее осуществление преимущественно на государственном уровне, актами парламента и центрального органа исполнительной власти – государственного регулятора в этой сфере. На местном уровне существуют лишь факультативные нормы, предусматривающие преимущественно налоговые льготы и создание иных благоприятных условий для существования и развития органов СОН. Органы СОН функционируют по принципу «разрешено все, что не запрещено законом».

Выявлено, что в Украине в настоящее время не существует единого подхода к определению природы органов СОН, их места в обществе. Это негативно сказывается на нормативно-правовой регламентации их создания и функционирования и на развитии системы местного самоуправления. На основании компаративистского исследования сформулированы предложения по развитию украинского законодательства об органах СОН в этих двух альтернативных направлениях. Указано, что более предпочтительным для Украины является исключение органов СОН из системы местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная самоорганизация населения, органы самоорганизации населения, гражданское общество, территориальный микроколлектив.

## SUMMARY

***Mishyna N.V. Self-Organised Local Government Bodies: Comparative Legal Research*** – Manuscript.

The thesis for a doctor of Law Degree in the Specialty 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2010.

The thesis is about comparative legal research of the self-organised local government bodies (SOLG bodies) in Ukraine and in foreign countries. Using the comparative legal approach, the author analyses two modern approaches to the definition of the place of SOLG bodies in a legal context. The author describes how foreign analogs of SOLG bodies are either an element of the system of local government, or a part of the voluntary non-profit sector.

The author concludes that contemporary Ukraine does not have a single uniform approach to the definition of SOLG bodies. Such a lack has a negative effect on the legislation about SOLG bodies as well as on the development of the system of local government. Based on the foreign experience, proposals on how to develop the Ukrainian legislation, following each of these two approaches are given. However, the author recommends excluding SOLG bodies from Ukraine's system of local government.

***Key words:*** local government, territorial self-organization of population, self-organised local government bodies, civil society, territorial community.